

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020*

ISSN 2465-2059

## **L'Agenda urbana di Parma 2030: affrontare le sfide poste dai SDGs tra tradizione e innovazione**

Patrizia Rota

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle città 2020**  
**LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE**  
ottobre 2020

## Abstract

In assenza di un chiaro quadro normativo all'interno del quale agire per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030, la città di Parma ha avviato una serie di azioni, anche in continuità con il passato, che si sono strutturate maggiormente nel corso degli ultimi anni. Alla base la consapevolezza che l'idea di benessere sociale si lega anche agli elementi fisici costitutivi della città, alle dotazioni di capitale pubblico, sui quali l'azione pubblica può agire. Il Comune di Parma ha promosso nel secondo decennio del secolo la rigenerazione diffusa dello spazio pubblico, che unisce e pone su piani paritetici i temi della rigenerazione urbana e della rigenerazione sociale.

*Although without a clear regulatory framework within which to act the implementation of the 2030 Agenda Sustainable Goals, the city of Parma has launched a series of actions, also in continuity with the past, that have become more structured in recent years.*

*This is based on the awareness that the idea of welfare and social well-being are also connected to the physical structure of the city, to the public capital endowments, on which public action can act. Thus in the second decade of the century, the Municipality of Parma has promoting the widespread regeneration of the public space, which sets and connects the themes of urban regeneration and social regeneration on equal levels.*

## Parole chiave / Keywords

Agenda di rigenerazione urbana, Agenda di rigenerazione sociale, Sostenibilità, strategia di rigenerazione / *Urban regeneration agenda, Social regeneration agenda, Sustainability; Regeneration strategy*

## Un percorso intrapreso tra rotture e continuità con il passato

3

Le linee programmatiche del secondo mandato (2017-2022) del sindaco Pizzarotti, marcano il passaggio verso la nuova stagione amministrativa e si aprono con una dichiarazione che richiama una delle condizioni caratterizzanti la resilienza dei sistemi complessi: la ricerca di nuove condizioni di equilibrio, pur in situazioni di continua evoluzione. «L'equilibrio diventa cuore di ogni azione amministrativa, legando lo sviluppo alla storia, l'innovazione alla tradizione, la sostenibilità alla possibilità» [Comune di Parma 2017].

I primi anni del precedente mandato erano stati dedicati soprattutto all'obiettivo di alleggerire il debito ereditato e i limiti posti all'azione amministrativa avevano impedito il raggiungimento di alcuni target programmatici, quali l'azzeramento del consumo di suolo o interrompere la costruzione dell'inceneritore [Zazzi 2017]<sup>1</sup>; nell'ottobre del 2014 l'esondazione del torrente Baganza aveva investito un'ampia zona della città, secondo modalità non del tutto prevedibili.

Nonostante le oggettive difficoltà e pur in assenza di un quadro legislativo certo, l'amministrazione si è mostrata sensibile e permeabile ai temi della sostenibilità, o continuando programmi virtuosi ereditati o aderendo e promuovendo nuove iniziative. Ne sono testimonianza l'adesione alla Carta di Malaga sui modelli urbani sostenibili (2013), i cui principi sono stati assunti dal nuovo Piano strutturale comunale (Psc) nella regolazione degli interventi sul costruito; l'ingresso nella rete della Associazione comuni virtuosi (2014); l'adesione al Patto dei sindaci (2013) e al *Mayor Adapt* cui segue l'approvazione del Piano d'azione per l'energia sostenibile (Paes, 2014). La necessaria evoluzione è stata l'adesione al *Covenant of Mayors for Climate and Energy* (2019) e l'impegno alla redazione del Piano d'azione per l'energia sostenibile e clima.

In tema di mobilità l'amministrazione ha proseguito e innovato piani e azioni in essere. Verso la fine del primo decennio del secolo erano stati approvati in rapida successione il Piano urbano della mobilità (2007); Biciplan (2009, alla base dell'attuazione di una rete ciclabile attualmente di 135 km.); Bicibus e Piedibus (2009, i percorsi dedicati ai bambini nell'ambito della pianificazione di mobilità scolastica), gestiti da *Infomobility*, società del gruppo Comune di Parma cui fa capo anche la gestione del sistema di *bike e car sharing*. Nel 2017, dopo un percorso partecipativo è stato approvato il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums). Anche grazie alla capacità di governo nella pianificazione della mobilità Parma si è posizionata tra le prime dieci città italiane nella graduatoria dall'*ICity Rate* di Forum PA.

La progettazione europea ha inoltre offerto l'opportunità di attivare processi virtuosi finalizzati a diversi ambiti di intervento, spaziando dalla promozione, attraverso forme di finanziamento agevolato, di progetti di efficientamento energetico in edifici privati (*Infinite Solutions*) e pubblici (*Feasible*), nonché di interventi di messa in sicurezza e bonifica del patrimonio immobiliare pubblico, fino alla gestione sostenibile della logistica delle merci nelle aree urbane (*Freight tails*).

È solo con il secondo mandato del sindaco che l'Agenda urbana sostenibile diventa un progetto trasversale, plurisettoriale che passa attraverso un'alleanza tra politica e società civile. La *Città delle persone* (impegno sociale e solidale), la *Città che cambia* (rigenerazione urbana ed economica), la *Città del futuro* (ambiente e sviluppo

<sup>1</sup> Zazzi (2017) trattando i temi chiave dell'Agenda urbana di Parma, tratteggia l'evoluzione della città a partire dal 1998, anno chiave che chiude la stagione cinquantennale del governo della sinistra.

tecnologico), sono le tre aree strategiche che riassumono l'impegno nei confronti della città, entro le quali si bilanciano le dimensioni chiave della sostenibilità: ambientale, economica, sociale, culturale.

Aumentare il senso di sicurezza, ad esempio, si intreccia con le pratiche securitarie di controllo del territorio, con la conversione dell'attuale sistema di illuminazione alla "rete intelligente", ma anche con la promozione di interventi di rigenerazione di spazi pubblici dismessi o sottoutilizzati, spesso ricettacolo di microcriminalità.

Gli *SDGs* fanno la loro comparsa nel Documento unico di programmazione (Dup) 2019-2021 e nel 2019 il Comune ha presentato la candidatura al premio Capitale verde europea 2022, con l'obiettivo di «sostenere e valorizzare azioni amministrative che promuovono la mobilità sostenibile, la resilienza e lo sviluppo sostenibile della città». Tappe importanti sono la determinazione di adesione alla Dichiarazione per l'adattamento climatico delle *Green Cities* (2019) e la sottoscrizione di un Protocollo di intesa (2019) con l'Asvis<sup>2</sup> per definire la strategia locale per lo sviluppo sostenibile e per la costruzione di un set di indicatori collegati al raggiungimento degli *SDGs*.

### Strategie di rigenerazione urbana sostenibile

È probabilmente nel cogliere le sfide poste dall'undicesimo *goal* dell'Agenda 2030 *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*, che si manifesta più compiutamente la necessità di integrare le tre "facce dell'urbano": *urbs, civitas e polis* [Salzano 2014; Criconia 2019]. Nell'azione dell'amministrazione comunale si sovverte però l'ordine della triade e si parte dalla *polis*, la dimensione politica, senza rinunciare al progetto della città, bensì aggiornandone le logiche e i criteri.

Finita l'epoca delle grandi opere che aveva caratterizzato le amministrazioni di centro destra, nel secondo decennio del secolo il Comune di Parma ha promosso un metabolismo diffuso dello spazio pubblico. Anche su impulso delle linee di indirizzo regionali<sup>3</sup>, la trasformazione e rigenerazione urbane sono affrontate e attuate con una progettazione minuta e puntuale, spesso interdisciplinare, che investe lo spazio fisico, l'opera pubblica, e coinvolge le componenti sociali e culturali della comunità. La qualità della vita si coniuga con il diritto alla città nell'intervento sullo spazio pubblico. Il cardine, e primo embrione, è rappresentato dalla politica dei Distretti socio culturali, sulla quale si innesta la strategia di sviluppo urbano sostenibile della città di Parma, approvata dall'amministrazione contestualmente alla candidatura all'Asse 6 – *Città Attrattive e partecipate* del Por – Fesr<sup>4</sup>.

La visione nel corso del tempo si rafforza e si precisa, anche grazie al confronto con la cittadinanza, nell'ambito di processi partecipativi, talvolta nati da iniziative private<sup>5</sup>.

2 Protocollo d'intesa tra il Comune di Parma e l'Alleanza italiana per lo Sviluppo sostenibile (Asvis) ai fini della collaborazione per la promozione dei principi dell'Agenda 2030 e per la definizione della strategia comunale per lo Sviluppo sostenibile, 2019.

3 La regione Emilia-Romagna pone le *Linee guida per la definizione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delle città*, quale riferimento metodologico per i contenuti minimi alla base degli interventi strategici di attuazione delle azioni dell'Asse 6 POR-Fesr (D.G.R. n. 807 dell'01.07.2015).

4 Deliberazione di Giunta Comunale n. 342 del 27/11/2015.

5 È il caso dell'ex Manzini, complesso industriale relitto di una operazione di riqualificazione urbana dagli esiti all'epoca incerti, sede del *Work Out Pasubio* promosso da Ordine degli Architetti e associazioni locali per discutere con il quartiere del riuso dell'immobile in una logica di sostenibilità ambientale e adattativa

La valorizzazione di sette complessi monumentali o ex industriali (Fig. 1), situati nella città consolidata (centro storico, prima periferia e uno all'interno di un quartiere Peep), opera su due livelli: uno volto a rafforzare l'identità del territorio e l'altro indirizzato ad attivare azioni sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. Il denominatore comune di tutte le progettualità insiste sui principi di inclusione sociale, diffusione della cultura, alfabetizzazione e infrastrutturazione digitale, politiche per i giovani; obiettivi perseguiti anche nell'attività quotidiana dell'amministrazione. La visione di una città più attrattiva, sostenibile, inclusiva ed equilibrata, che pone la socialità al centro di ogni azione, diventa il manifesto del Comune ed è espresso con coerenza a partire dal Dup 2016-2018.

Nella politica dei Distretti la cultura è il paradigma che orienta anche lo sviluppo urbanistico concorrendo al rilancio della crescita socio economica del territorio, come espresso dal concetto di 'città creativa' Unesco [Regione Emilia Romagna; Ervet 2012], del cui circuito Parma fa parte dal dicembre 2015, come città creativa per la gastronomia. Ulteriore riconoscimento alla *policy* viene dalla proclamazione di Parma Capitale italiana della Cultura 2020<sup>6</sup>.



Fig.1. I Distretti socio-culturali. Tratto da Comune di Parma.

ai cambiamenti climatici.

<sup>6</sup> Le iniziative di Parma Capitale della Cultura 2020, nel momento in cui scriviamo, sono interrotte in forza delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, previste dal decreto legge 17 marzo 2020 n.18.

Nel 2017 con l'approvazione del Piano strategico di rigenerazione urbana, strumento informale trasversale a tutte le politiche dell'amministrazione, entra nell'Agenda urbana una strategia detta di *Policentrismo rigenerativo*, declinata nel duplice versante di Agenda di rigenerazione urbana e di Agenda di rigenerazione sociale. Il documento, condensando e sistematizzando il contenuto di piani e programmi settoriali, ha l'ambizione di organizzare obiettivi, strategie, piani, progetti, attraverso un programma in grado di concentrare le politiche di rigenerazione della città pubblica su categorie di luoghi: i luoghi della pubblica amministrazione, socio culturali, dell'istruzione, del welfare, dello sport e i luoghi del mercato e delle botteghe. Sono così individuate 17 aree strategiche di rigenerazione urbana, distribuite omogeneamente nel territorio urbano, all'interno delle quali sono individuati 55 progetti, alcuni realizzati, altri in corso di realizzazione e altri ancora proposti come semplici suggestioni. La valutazione e scelta degli interventi, la programmazione all'interno dei Piani triennali delle opere pubbliche, rappresentano la visione complessiva della città che si sta costruendo. Il piano è sottoposto all'attenzione pubblica nell'ambito della mostra, *la Città delle Idee* proponendosi come una riflessione sugli obiettivi «del nuovo Piano strutturale comunale, che punta allo sviluppo di una comunità solidale attenta ai beni comuni, che mette la cultura, la sostenibilità, il lavoro e le eccellenze produttive del territorio al primo posto» [Comune di Parma 2017].

Con la candidatura al bando per la rigenerazione urbana (*Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 – Asse tematico E*), la strategia del Policentrismo rigenerativo è riconosciuta a livello regionale, con la classificazione della proposta presentata da Parma al primo posto. I temi dell'Agenda di rigenerazione urbana e sociale indirizzano la strategia a livello di quartiere. Cultura e inclusione ne sono alla base e la sostenibilità ambientale è «un prerequisito che pone l'attenzione alla mobilità sostenibile e alla tutela delle risorse ed alla sicurezza del territorio»<sup>7</sup>. La strategia di rigenerazione, rivolta a una programmazione di interventi ed azioni tesi ad incrementare la qualità dei luoghi e al recupero di spazi abbandonati o sottoutilizzati, è il quadro all'interno del quale si collocheranno auspicabilmente le pratiche informali e auto organizzate dei cittadini. Biblioteche di quartiere (il finanziamento ricevuto riguarda la realizzazione una biblioteca), centri civici e sportivi, scuole sono polarità del policentrismo rigenerativo. La concentrazione delle risorse, economiche e progettuali, privilegia gli aspetti qualitativi, a quelli quantitativi. Ma il versante sociale dell'Agenda sottolinea i temi dell'inclusione sociale e del benessere delle fasce fragili della popolazione, coinvolgendo tutta la comunità nella costruzione del welfare. E polarità sono i Punti di comunità'. Nati da un protocollo tra enti pubblici e terzo settore, operanti in ambito sociale e sanitario, mettono in relazione soggetti formali (poli sociali, centri civici, scuole, parrocchie) ed informali del territorio (associazioni di cittadini), allo scopo di far fronte all'aumento della fragilità della popolazione. La Casa dei Mille, (finanziato con il concorso dei fondi Cassa depositi prestiti), è un intervento di riqualificazione funzionale di un fabbricato di Edilizia residenziale pubblica, destinato a persone in condizioni di fragilità, che si pone come progetto pilota, anche grazie al coinvolgimento delle associazioni di volontariato, organizzate tramite un Punto di comunità.

<sup>7</sup> Contratto di rigenerazione urbana presentato dal Comune di Parma per la realizzazione della strategia per la Rigenerazione Urbana denominata *La città resistente. Una strategia per il Pablo e l'Oltretorrente*.

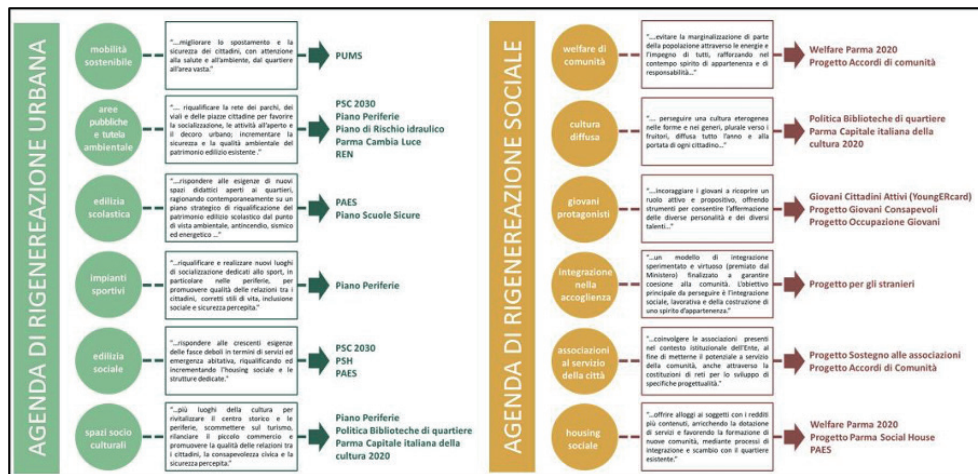


Fig. 2. Gli obiettivi strategici generali sono declinati nella duplice strategia di rigenerazione urbana e di rigenerazione sociale. Tratto da *Comune di Parma, La città resistente. Una strategia per il Pablo e l'Oltretorrente*.

Se l'orientamento dell'amministrazione è stato in parte condizionato dall'attenzione ai bandi di finanziamento a scale regionale e nazionale<sup>8</sup>, in anni recenti la "strategia del Policentrismo rigenerativo" è stata la retroterra delle proposte avanzate. Come nel caso del bando regionale per la rigenerazione urbana, anche la candidatura al bando per la sicurezza urbana e la riqualificazione delle periferie si è sviluppata su sei interventi diffusi sul territorio comunale, appartenenti in parte alle politiche connesse ai Distretti socio culturali e in parte alla cosiddetta strategia di quartiere.

La visione e la strutturazione dell'Agenda 2030 nei due aspetti di rigenerazione urbana e sociale, è anche frutto delle riflessioni sulla ricerca di strategie, condotte durante la gestazione del Psc 2030, approvato nel 2019, e si è raffinata nel confronto con la cittadinanza, sia attraverso mostre, come nel caso del La Città delle idee, sia con l'organizzazione di forum tematici, anche all'interno dei Consigli di cittadini volontari. Il Psc 2030, destinato entro breve ad essere sostituito dal Piano urbano generale, previsto dalla nuova legge regionale urbanistica, ha assunto come indirizzi programmatici sostenibilità, inclusione, attrattività e pone un forte accento sulle azioni indirizzate alla riqualificazione/rigenerazione urbana e del territorio rurale, incentivate anche da manovre di natura economica per il rilancio del settore dell'edilizia sostenibile. Seguendo una linea d'indirizzo del Paes, il piano propone che la redistribuzione sociale del plusvalore, il contributo perequativo generato dagli interventi di trasformazione, possa anche essere convertita in crediti di sostenibilità urbana da investire nel *retrofit* energetico e sismico della città consolidata. Ma è il contenimento del consumo di suolo il principio fondativo del nuovo strumento. Nel tentativo di invertire la tendenza che ha portato Parma ad essere tra i comuni con il maggior valore assoluto di superficie consumata [Ispra 2019, 66], sono stati retrocessi ad area agricola 4.3 milioni di mq – corrispondente al 62% delle previsioni del vecchio Psc –, uscite dai processi attuativi, o in condizioni di inerzia.

8 Gli interventi sono finanziati con prevalenza di fondi pubblici: l'Asse 6 del Por-Fesr è destinato alla riqualificazione dei Chiostrì del Correggio, nel complesso ex conventuale di San Paolo, per ospitare il Laboratorio Aperto sull'eccellenza della cultura agroalimentare; l'Asse5 del Por-Fesr riguarda la rifunzionalizzazione dell'Ospedale Vecchio, Distretto della memoria sociale, civile e popolare.

Parallelamente la tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio sono stati assunti come nuovi paradigmi di qualificazione dell'interesse pubblico. I modelli trasformativi offrono una rappresentazione in funzione di diverse possibilità di conservazione/densificazione della città consolidata e assegnano allo spazio periurbano, attraverso la creazione di un Parco agricolo, il compito di ricostituire la forma urbis. Con il progetto *Kilometro verde*, una fascia alberata lunga dieci km parallela all'asse autostradale con funzione di mitigazione e abbattimento del particolato atmosferico, si è dato avvio alla realizzazione di uno dei temi strategici di tutela del Psc 2030. Il progetto di riforestazione urbana è perseguito attraverso un partenariato pubblico/privato, in collaborazione con associazioni imprenditoriali e agricole.

In conclusione, pur in assenza di un preciso quadro di riferimento normativo, l'impegno del Comune di Parma per la realizzazione degli SDGs investe tutte le sfere dell'azione amministrativa e coinvolge i soggetti privati in una forte rete di partenariati che si esplica a diversi livelli. L'inizio della collaborazione con Asvis è l'occasione per strutturare ancor più organicamente l'azione amministrativa e creare un sistema di valutazione e monitoraggio alla luce degli obiettivi dell'Agenda 2030, calati nella realtà locale.

## BIBLIOGRAFIA

Comune di Parma

2015 *Strategia di sviluppo sostenibile della città di Parma, allegato alla deliberazione di Giunta comunale n. 342/2015.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx>

2017 *La città delle idee. Piano strategico di rigenerazione urbana.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx>

2018a *Strategia di rigenerazione della città di Parma. La città resistente. Una strategia per il Pablo e l'Oltretorrente, allegato alla deliberazione di Giunta Comunale n. 329/2018.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx2017>

2018b *Linee programmatiche di mandato 2017-2022.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx>

2019a *Deliberazione di Giunta comunale n. 215 del 19/06/2019 recante ad oggetto "Esplicitazione indirizzo favorevole in merito alla partecipazione del Comune di Parma al bando per la Capitale Verde Europea 2022 e in merito alla sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra Comune di Parma e Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile per la partecipazione al suddetto bando.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx>

2019b *Protocollo d'intesa tra il Comune di Parma e l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (Asvis) ai fini della collaborazione per la promozione dei principi dell'Agenda 2030 e per la definizione della strategia Comunale per lo Sviluppo Sostenibile, allegato alla deliberazione di Giunta comunale n. 335/2019.* [online] <https://ssl.comune.parma.it/RicercaAtti/Pages/Ricerca.aspx>

Criconia, A.

2019 *Una città per tutti. Diritti, spazi, cittadinanza.* Roma, Donzelli editore.



Ispira

2019 *Consumo di suolo, dinamiche territoriali, servizi ecosistemici. Rapporto 2019.*  
[online] <http://www.isprambiente.gov.it/it/evidenza/snpa/no-homepage/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici.-edizione-2019>

9

Lanzani A.

2015 *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione.* Milano, Franco Angeli.

Petrillo, A.

2019 *Periferiche: Henry Lefebvre, centri e periferie*, in A. Criconia (a cura di) *Una città per tutti. Diritti, spazi, cittadinanza.* Roma, Donzelli Editore,.

Salzano, E.

2014 *Urbs, Civitas, Polis: le tre facce dell'urbano.* [online]  
<https://urbscivitaspolis.wordpress.com/2014/08/02/109/>

Zazzi, M.

2017 *Parma: le sfide della Food Valley*, in G. Pasqui, P. Briata, e V. Fedeli (a cura di) *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane.* Bologna, il Mulino.

## SITOGRAFIA

Guida al Programma operativo regionale.

<https://fesr.regione.emilia-romagna.it/por-fesr/documenti/>

Regione Emilia Romagna, Ervet

[http://www.ervet.it/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Rapporto  
CC\\_20apr2012.pdf](http://www.ervet.it/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Rapporto_CC_20apr2012.pdf)